

Bilancio e costituzione: ipotesi di revisione alla luce del Trattato di Maastricht *

RAINER S. MASERA

1. Introduzione

Questa breve nota intende fornire un contributo circa le problematiche derivanti dalle ipotesi di adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria, sia per quel che riguarda le procedure di determinazione del bilancio pubblico, sia per i possibili adattamenti costituzionali che ne possono derivare.

Il lavoro parte dall'esigenza di trasparenza del processo di formazione del bilancio in Italia, approfondendo le implicazioni derivanti dalle ipotesi di cambiamento delle regole di emendabilità della legge finanziaria e dalle modifiche costituzionali a essa conseguenti, per esaminare poi le conseguenze del Trattato di Maastricht.

Sotto quest'ultimo profilo, verrà sottolineata l'opportunità che i criteri di armonizzazione previsti dal Trattato assumano esplicita durezza costituzionale in ciascuno Stato membro, in modo da favorire la trasparenza nel rapporto elettore/Parlamento circa la modifica della disciplina di bilancio e la diversa definizione dei poteri di Parlamento ed Esecutivo, considerando, in particolar modo, il carattere di irreversibilità dell'Unione.

□ Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma.

* L'esame qui svolto affronta temi istituzionali, visti naturalmente nell'ottica dell'economista. La redazione di questo saggio, del quale l'autore porta l'unica responsabilità, ha peraltro beneficiato di lunghe discussioni con il Ministro professor G. Motzo, il Sottosegretario dottor G. Vegas, il professor C. Fresa e il dottor F. Bilancia: al riguardo si rimanda ai saggi, citati nel testo, da essi predisposti su questi temi.

Il bilancio pubblico è il luogo delle più importanti transazioni economico-finanziarie di un paese moderno. Le condizioni in cui tali transazioni (in grado di condizionare ogni altro scambio) si realizzano sono evidentemente della massima importanza. Fondamentale è quindi la trasparenza e la piena informazione sulle scelte e sulle implicazioni del bilancio, non solo nel breve, ma anche nel medio-lungo periodo.

Come ha chiarito l'analisi della finanza basata sulla teoria dell'informazione asimmetrica, non è possibile rimanere ancorati a modelli walrasiano-paretiani in cui le singole e l'insieme delle transazioni che si verificano contengono autonomamente tutte le informazioni necessarie e sufficienti perché gli operatori coinvolti, agendo razionalmente, adeguino le loro scelte e il loro comportamento in modo da condurre istantaneamente a un'allocazione ottima delle risorse. In quel contesto non vi sarebbe bisogno di sostenere costi per "informarsi". In realtà, poiché le informazioni derivanti direttamente dalle transazioni sono di per sé imperfette, solo la loro acquisizione indiretta, il cui costo deve trovare copertura nelle transazioni successive, può condurre a un ottimo, che pur non risultando a costo zero, come nel mondo classico, è l'unico possibile.

L'obiettivo deve essere quello di minimizzare il costo di acquisizione delle informazioni, pur essendo consapevoli che esso non sarà presumibilmente mai annullato.

2. La riforma del processo di determinazione del bilancio in Italia

Anche alla luce delle precedenti considerazioni, va ripensato il processo di formazione dei bilanci pubblici.

Il patto sociale che si realizza attraverso la finanza pubblica e che si rinnova annualmente con l'approvazione del bilancio richiede, come condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per la sua ottimalità una corretta e completa "informazione" sulle regole e sulle modalità operative connesse alla preparazione e all'approvazione del bilancio pubblico.¹

¹ Cfr. al riguardo D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1995; la prima versione di questa nota è stata predisposta in occasione della presentazione del volume in Senato.

Accanto ai progressi significativi che la legge n. 468 del 1978 ha implicato in termini di rigorosa impostazione del progetto di bilancio statale, nonché dell'assestamento e del rendiconto, uno degli elementi caratterizzanti degli ultimi 15 anni di gestione del bilancio dello Stato e delle manovre finanziarie è anche costituito dal progressivo irrigidimento delle procedure. Si è manifestata una crescente complicazione, indotta dall'auspicio, talora illusorio, che un'accentuata proceduralizzazione decisionale rendesse più difficoltoso adottare comportamenti e assumere decisioni dannosi per l'economia pubblica. Ne è derivata una struttura dei conti pubblici complicata e scarsamente comprensibile nonché un insieme di procedure estremamente segmentate, che si trascinano lungo l'arco dell'intero anno.²

Da un tale stato di cose sorge l'esigenza di una riconsiderazione complessiva del processo di bilancio al fine di rendere gli strumenti e le procedure più semplici e, in definitiva, di aumentare il livello di trasparenza, sia all'interno, da parte di chi adotta le decisioni, sia all'esterno, nei confronti dei cittadini-elettori.

Un simile processo presuppone l'attuazione di più profonde riforme istituzionali, alle quali si accennerà nel seguito.

In ogni caso, non si può prescindere da una revisione della struttura del bilancio, allo scopo non tanto e non solo di diminuire il numero dei capitoli ma, principalmente, di riaggregare secondo una diversa logica le varie voci di spesa, disseminate nei circa 6000 capitoli di oggi. A tale scopo, sono ancora aperte le opzioni se operare una riaggregazione per funzioni o per centri di costo.

La prima consentirebbe di disporre di una migliore visibilità dell'entità totale degli interventi dell'operatore pubblico nei vari settori dell'economia. La seconda – preferibile ad avviso di chi scrive – permetterebbe di tenere sotto costante monitoraggio il costo di funzionamento della Pubblica Amministrazione e andrebbe collegata alla riforma in atto della dirigenza, con la conseguente piena responsabilizzazione della stessa, e a quella dei controlli. In questo quadro, la possibilità di mantenere un duplice bilancio – uno in forma abbreviata per l'esame parlamentare e per l'adozione delle grandi scelte pubbliche, e un altro, più ampio, sostanzialmente strutturato, per centri di costo, e quindi in capitoli, ancorché ridotti di numero, per la gestione – può essere ipotesi percorribile.

² L'appendice 1 riporta, a titolo esemplificativo delle tematiche qui discusse, la cronologia essenziale degli adempimenti della procedura di bilancio.

Tra l'altro, la costruzione di un nuovo bilancio faciliterebbe l'introduzione della tecnica dello "zero-base budgeting" per gli stanziamenti di ciascun capitolo, obbligando legislatore e amministrazione a ripensare i motivi dei propri interventi e le ragioni di ogni spesa.

Chi scrive è anche convinto dell'esigenza di un pieno e contestuale raccordo del bilancio sui flussi con il conto patrimoniale, come avviene nei bilanci "privati".

La riforma della struttura del bilancio, infine, lascia sullo sfondo la questione della revisione dell'art. 81 della Costituzione, che si tenterà ora di affrontare, peraltro, in chiave prevalentemente europea.

È opportuno, in primo luogo, sottolineare l'importanza delle modificazioni recentemente avvenute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Si è passati da una lunga stagione di estensione acritica del principio di uguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3, 2° comma, della Costituzione (in base al quale si è sempre proceduto a estendere con sentenze "additive" in via giurisprudenziale diritti soggettivi a carattere patrimoniale a soggetti non compresi nella pur vastissima legislazione di spesa, in modo da portare la parità verso l'alto, di fatto a danno della finanza pubblica) a una fase molto recente (Sentt. n. 78, 99, 103, 320, 358, 409, 421 del 1995) di apprezzamento dei valori contenuti nell'art. 81, 4° comma (in base al quale i diritti patrimoniali possono essere attribuiti solo e in quanto siano previste le necessarie risorse finanziarie; nel caso di mancanza di esse verrebbe meno il diritto soggettivo patrimoniale pieno). Ben lungi dall'essere, pur essendo stato spesso reputato tale, il principio più lungamente disatteso dalla nostra Corte Costituzionale, quello della copertura finanziaria della legge di spesa è norma vigente che necessita di compiuta attuazione; il che dimostra come i principi costituzionali siano tutt'altro che ininfluenti nel segnare i limiti entro i quali si muove la finanza pubblica.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale con riferimento all'esigenza di contemperare la tutela dei principi di eguaglianza – che aprono la via a un allargamento delle prestazioni ovvero a una riduzione delle entrate – con quella di salvaguardia degli equilibri di bilancio – nel rispetto dell'art. 81 e a tutela ultima del risparmio (art. 47), garantita soltanto dalla stabilità della moneta – deve pertanto essere decisamente confermata.

Occorre cioè consolidare e definire in maniera inequivocabile i nuovi orientamenti, rispetto a una prassi stabilita in senso meramente estensivo, atteso che l'estensione, a opera della giurisprudenza, di benefici patrimoniali in una misura e in un ambito soggettivo non considerati dal legislatore ha una capacità dirompente di qualsiasi quadro di contenimento della spesa.³

Di per sé, il principio di eguaglianza, proprio per la sua imprevedibilità, consente applicazioni pressoché inesauribili, aprendo, a seconda dell'angolo visuale sotto il quale lo si guardi, prospettive ulteriormente espansive che si rincorrono l'una con l'altra.

La considerazione congiunta dell'art. 3 e dell'art. 81 della Costituzione porta viceversa a ritenere che i diritti patrimoniali possano essere attribuiti solo e in quanto siano previste le necessarie risorse finanziarie. Questo limite, che vale per il legislatore, non può non valere anche per la Corte Costituzionale. Se il giudizio di questa è supremo e non resistibile – come non si pone il dubbio –, ciò non toglie che la Corte stessa dovrebbe farsi carico del rispetto dell'art. 81, affrontando nelle proprie sentenze le questioni relative ai maggiori oneri determinati dalle sue pronunce estensive.⁴

Un modo per far fronte a questa problematica, conosciuto dalla giurisprudenza tedesca, prevede che, nell'atto in cui si estendono diritti patrimoniali al di là dell'ambito soggettivo segnato dalla legge, venga contestualmente ridotta l'entità dei benefici patrimoniali attribuiti a ciascuno dalla legge stessa. Non si possono, insomma, aggiungere i benefici discendenti dall'interpretazione estensiva del giudice a quelli attribuiti dalla legge senza tener conto del fatto che ogni soluzione accrescitiva di benefici patrimoniali implica scelte e costi. Si tratta di un'applicazione che discende dalle esigenze di rispetto del vincolo di bilancio. La mancata osservanza di tale vincolo finisce col retroagire sulla stabilità dei prezzi, quindi sulla tutela del risparmio.

Non è naturalmente questa la sola risposta che può essere data al problema. Sempre in Germania, si è sviluppata un'ampia tecnica di diversificazione delle sentenze del Tribunale Costituzionale tedesco

³ Sulla base di stime incomplete, l'impatto delle sentenze estensive della Corte Costituzionale nell'ultimo decennio può essere valutato in oltre 50.000 mld. di oneri progressivi e in oltre 8.000 mld. l'anno di oneri correnti addizionali, comprendendo anche quelli, ancora da applicare, delle sentenze n. 495/93, 240/94 e 264/94.

⁴ Questi temi sono stati affrontati e ampiamente dibattuti in un seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta. Cfr. Atti di un seminario tenutosi a Roma l'8 e 9 novembre 1991, *Sentenze della Corte Costituzionale e l'Art. 81, U.C., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993.

nell'interpretazione del principio di eguaglianza. Le deliberazioni abbracciano l'intero arco compreso tra i due estremi di dichiarazione di nullità di leggi ritenute "diseguali" e dichiarazione di incostituzionalità senza annullamento, con l'appello unito a un termine adeguato entro il quale il Parlamento deve correggere il vizio, comunque nel rispetto dei vincoli di bilancio.

Il tempo accordato al legislatore, per l'attuazione di sentenze estensive e per il reperimento corrispondente delle necessarie risorse finanziarie, appare compreso tra i 9 mesi, nelle fattispecie più semplici, e i 9 anni, in quelle più complesse e onerose, ovvero entro la fine della seconda legislatura successiva alla pubblicazione della sentenza.⁵

Soluzioni di questo genere presuppongono naturalmente un rapporto di collaborazione tra Parlamento, Governo e Corte Costituzionale improntato al rispetto del vincolo di bilancio.

Nel nostro ordinamento esiste, invero, una norma (art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362) la quale stabilisce che, in caso di sentenze della Corte Costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, il Ministro del Tesoro riferisce al Parlamento e assume le conseguenti iniziative legislative. Ciò significa, in sostanza, che una nuova legge può regolare gli effetti di spesa derivanti da sentenze della Corte Costituzionale, indicandone i mezzi di copertura.

Si potrebbe, come si è visto, aggiungere a integrazione di tale disposizione legislativa che, ove non siano reperibili altri mezzi di copertura, la legge ridistribuisce riduttivamente tra tutti i destinatari i benefici previsti dalle norme censurate dalla Corte Costituzionale e da questa ampliati, quantitativamente o numericamente, in applicazione del principio di eguaglianza (rispetto del principio di eguaglianza a costo zero). La Corte Costituzionale stessa darebbe indicazioni in tal senso nelle sue sentenze estensive in cui non fossero in questione i contenuti "minimi" dei diritti di prestazione costituzionalmente garantiti.

La nostra Costituzione destina minore attenzione esplicita alle problematiche della finanza pubblica e del "vincolo di bilancio", rispetto a quanto avviene nei grandi paesi industriali, anche sotto altri profili.

⁵ Cfr. al riguardo gli interventi di D. Schefold e di E. Denninger in *Sentenze della Corte Costituzionale*, op. cit.

In particolare, le Costituzioni dei principali paesi europei hanno introdotto forme di limitazione al potere del Parlamento di espandere le spese.⁶ L'Italia è forse l'unica grande democrazia europea nella quale il Governo manca formalmente di poteri decisionali nella formazione e gestione del bilancio e della spesa pubblica. Questo potere infatti è condizionato dalla facoltà delle Camere di modificare, anche sensibilmente, i progetti dell'Esecutivo, riducendone l'autonomia in tema di legislazione economica.

In realtà, negli ultimi tre anni si sono compiuti passi avanti importanti, nella prassi concreta, verso la gestione unitaria e sistemica dei documenti di bilancio, anche a seguito della tempestiva e concreta utilizzazione del Documento di programmazione economico-finanziaria; talché il Parlamento ha confermato i saldi presentati dal Governo, pur introducendo talvolta delle modifiche di composizione non marginali rispetto all'omogeneità del disegno complessivo.

Forse è giunto il momento di consolidare i risultati così raggiunti, anche alla luce dell'evoluzione maggioritaria del nostro quadro politico, e di formalizzare le procedure che nei fatti si stanno configurando: ciò ridurrebbe, tra l'altro, il notevole dispendio di mezzi e di tempo implicito nell'attuale sistema formalmente "aperto".

Nel quadro generale di un disegno inteso a ristabilire con chiarezza i rispettivi ruoli di Governo e Parlamento, sarebbe opportuno riconoscere al primo la responsabilità primaria delle scelte economico-finanziarie, e affidare, in linea di principio, al secondo quella di approvare o respingere codeste scelte, determinando, naturalmente, in questa seconda ipotesi, la caduta del Governo. Occorre evitare, infatti, che tali scelte possano essere modificate e snaturate nel loro rigore, sotto pressioni di varia natura che rischiano di sottrarre al controllo i flussi di spesa.

Al riguardo, al di là della proposta di modifica della legge di contabilità già presente in Parlamento,⁷ occorre valutare l'opportunità di una modifica al principio dell'emendabilità dei provvedimenti collegati. Non sembra, peraltro, che questo principio possa essere introdotto se non attraverso una legge costituzionale o una modifica dei regolamenti parlamentari. Questi indirizzi sembrerebbero, in particolare, richiedere la modifica di norme oggi contenute negli articoli 71 e 81 della Costituzione.

⁶ Cfr. al riguardo "Struttura e funzione della deliberazione parlamentare sul progetto di bilancio", *Dossier di documentazione*, Senato della Repubblica, Roma, novembre 1994.

⁷ Cfr. Atto Camera n. 2479.

In termini più ampi, è stato proposto di introdurre, ad esempio, i seguenti principi:

- il Parlamento non può presentare emendamenti suscettibili di incrementare le spese;
- ogni nuova legge di spesa deve trovare copertura nei bilanci approvati in apertura dell'anno finanziario;
- le spese correnti non possono crescere più del prodotto interno lordo;
- il saldo delle partite correnti deve essere sempre non negativo.

Su questa base, i bilanci stessi potrebbero fissare un tetto sia per la pressione tributaria nell'anno, sia per l'indebitamento. Vincoli potrebbero essere previsti altresì per la consistenza del debito pubblico. Per non rinunciare, comunque, alla flessibilità necessaria ad affrontare alcune componenti di spesa, potrebbe essere individuato un sottoinsieme di capitoli del bilancio per i quali il Governo è delegato a operare riduzioni negli stanziamenti, fino a una certa percentuale, e compensazioni all'interno del sottoinsieme, senza ricorrere a procedure legislative. Tali compensazioni verrebbero attivate, in prima istanza, all'interno degli stanziamenti di ciascuna Amministrazione. Per accadimenti di carattere straordinario o eccezionale potrebbe essere prevista, in seconda istanza, la costituzione di un fondo, da attivarsi solo in queste circostanze.⁸

Una riforma in tal senso contribuirebbe al processo di creazione di informazione, costituendo, quindi, premessa importante per dare credibilità all'azione di Governo in materia di politica economica. Il mercato fornirebbe una chiara valutazione delle scelte adottate e verrebbero mitigati i fenomeni distorsivi che, nell'incertezza sulla mediazione delle scelte da adottare tra Parlamento ed Esecutivo, possono determinare tensioni.

D'altra parte, come verrà meglio chiarito successivamente, la direzione proposta è in linea con quanto previsto a livello comunitario dal Trattato di Maastricht: in esso il potere in materia di bilancio è attribuito sostanzialmente al Consiglio, mentre le peculiarità sinora

⁸ L'esperienza recente di altri paesi ha dimostrato la scarsa praticabilità delle clausole automatiche di riduzione della spesa pubblica. Basti pensare alle difficoltà incontrate nel tentativo di riduzione del deficit di bilancio negli anni '80 negli Usa, con la legge Gramm-Rudman-Hollings.

evidenziate mostrano come le Camere possano nell'ordinamento italiano modificare i provvedimenti di spesa, nei contenuti e nei tempi di approvazione.⁹

Più in generale, poiché 15 paesi europei ormai agiscono all'interno di una Comunità, che si vuole rafforzare, il problema dell'armonizzazione dei processi di formazione dei bilanci pubblici sembra ineludibile.

È opportuno al riguardo ampliare un tema che è stato recentemente sollevato dal Presidente del Consiglio Dini. Egli ha affermato che «l'accordo di Maastricht lascia la politica di bilancio come prerogativa dei Parlamenti e dei Governi nazionali e quindi opera soltanto sulla politica monetaria per mantenere la stabilità: questo rappresenta un fattore di distorsione».

Il problema può essere posto in termini più ampi, che riprendono la stessa questione di una riforma della Carta Costituzionale, non solo in Italia, ma anche negli altri paesi europei.

3. La formazione dei bilanci nell'Unione europea, alla luce di Maastricht

Il Mercato unico è stato costruito partendo dalla rivoluzione "copernicana" consistente nell'adozione del principio del mutuo riconoscimento con riguardo agli assetti normativi nazionali, corretti attraverso la previa definizione di condizioni di armonizzazione minima (le "direttive comunitarie").

Il Trattato di Maastricht affronta la questione della moneta unica principalmente attraverso la creazione della banca centrale europea.¹⁰

⁹ Come verrà meglio chiarito nel seguito, non sembra che l'interpretazione estensiva dell'art. 11 della Costituzione possa essere utilizzata per superare questi ostacoli, derivanti non solo da questo caso specifico, ma anche dal complesso delle norme comunitarie, che già altre volte hanno inciso sui rapporti tra Parlamento ed Esecutivo (cfr. L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanesi, *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Milano, 1995).

¹⁰ Per un approfondimento circa il ruolo della banca centrale europea e ulteriori aspetti in materia di armonizzazione minima, cfr. M. Sarcinelli, "La Banca Centrale Europea: istituzione concettualmente evoluta o all'inizio della sua evoluzione?", *Moneta e Credito*, n. 178, 1992; M. Marè e M. Sarcinelli, "L'Unione europea: come ripartire le funzioni di governo?", *Moneta e Credito*, n. 189, 1995.

Appare peraltro impreciso circa le condizioni di armonizzazione, in particolare per quanto concerne le politiche di bilancio nella fase di Unione monetaria.

I vincoli di Maastricht sono stati sostanzialmente concepiti come condizioni necessarie per partecipare alla terza fase. Al riguardo vengono individuati traguardi che devono essere soddisfatti per quel che concerne i bilanci nazionali.

Si riconosce cioè, in particolare, l'esigenza di un'armonizzazione minima *ex ante*, segnatamente delle politiche fiscali, che sono strettamente collegate alla politica monetaria attraverso il vincolo di bilancio e il volume (e la dinamica) del debito.

Il problema che si pone all'attenzione in questo studio è relativo al periodo *successivo* alla creazione della moneta unica, per i paesi partecipanti.

Appare fuor di dubbio che, se determinate condizioni minime in termini di deficit e di rapporto (dinamica) debito/Pil devono essere osservate *prima* dell'ingresso nella fase III, condizioni predeterminate e cogenti debbano, in linea di principio, essere rispettate *anche successivamente*.¹¹

A tale riguardo sovviene il più recente "Libro Verde" della Commissione europea.

In particolare, nella premessa iniziale, il Libro Verde precisa che: «Al fine di misurare tale convergenza, il Trattato prevede quattro criteri, di cui uno, relativo alle finanze pubbliche, prende in considerazione sia il disavanzo di bilancio, sia il debito pubblico. *I quattro criteri suddetti costituiscono al tempo stesso gli indicatori fondamentali di una sana gestione economica e la base obiettiva di una decisione politica.*

¹¹ In realtà questo problema di estrema rilevanza non appare, ad avviso di chi scrive, del tutto trasparente nel Trattato di Maastricht. Purtroppo, le interpretazioni giuridiche rappresentate negli studi ricordati (cfr. C. Fresa, "Trattato sull'Unione e condotta delle politiche economiche nazionali: i vincoli al governo della finanza pubblica", dattiloscritto, Roma, settembre 1995) suggeriscono che l'indeterminatezza circa il prima e il dopo debba essere sciolta nel senso di riconoscere una validità permanente a tali vincoli. L'economista avrebbe, in realtà, preferito che questa interpretazione fosse stata esplicitata a Maastricht - anche perché avrebbe sottolineato talune inadeguatezze dei parametri allora prescelti (cfr. R. Masera, "Single market, exchange rates and monetary unification", *World Economy*, 1994), che comunque *non possono e non devono* oggi essere rimessi in discussione per quanto riguarda il *prima* - formalizzando e rendendo palese la questione in un Protocollo d'intesa. Per quanto riguarda il *dopo*, la Conferenza intergovernativa del 1996 potrebbe esaminare la questione dei parametri di "non divergenza", garantendone la cogenza, ma riesaminandone eventualmente la significatività sotto il profilo dell'analisi economica. Al riguardo i criteri già richiamati del tasso di crescita delle spese correnti e del saldo delle partite correnti appaiono degni di considerazione.

Essi devono essere rigorosamente rispettati, tanto prima, quanto dopo la transizione alla moneta unica. Il Trattato prevede procedure e sanzioni specifiche a tal fine».¹²

In realtà, ci si potrebbe chiedere se talune condizioni minime previste per procedere alla fase III siano le più opportune anche successivamente, rappresentando, quindi, le condizioni di armonizzazione richieste nella fase di Unione monetaria. In particolare, i criteri di convergenza in termini di tassi d'interesse e di inflazione acquistano connotati sostanzialmente diversi nel contesto dell'Unione monetaria. Sono dunque i vincoli di finanza pubblica a costituire i veri parametri durevoli: si osservi al riguardo che, con la creazione della moneta unica, non solo l'emissione di nuovo debito pubblico ma la stessa conversione degli stock esistenti avverranno nella nuova moneta comune.

Comunque, la valenza temporale delle norme di convergenza (non divergenza nella fase III) deve esser resa esplicita e palese. Le regole sono rivolte infatti ad assicurare, in tema di bilancio, l'armonizzazione e la durevole definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo in ogni Stato sovrano e tra i singoli Stati e il Consiglio europeo. Peraltro, come si cercherà di dimostrare, le norme e le procedure poste a tutela dei vincoli non sembrano idonee a garantire la stabilità dell'Unione.

L'art. 104C del Trattato afferma il principio secondo cui gli Stati membri devono evitare disavanzi eccessivi; contestualmente, il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato, ha fissato al 3% il valore massimo del rapporto tra deficit pubblico e Pil e al 60% il rapporto tra debito e Pil. È tuttavia previsto che quest'ultimo rapporto «possa risultare superiore se, al contempo, si sta riducendo in misura sufficiente e si avvicina al valore di riferimento con ritmo adeguato».

Queste sono le condizioni, in tema di bilancio, che gli Stati membri devono rispettare, pena l'esclusione dalla fase III dell'Unione. Si noti come questo rappresenti un vincolo ben preciso per ogni Stato, a cui è associata una sanzione sostanziale: l'esclusione dalla terza fase. Questo è il vero deterrente rivolto ad assicurare il rispetto delle misure contenute nel Trattato.

¹² Commissione europea, *Una moneta per l'Europa. Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles, 1995, p. 3.

A tal riguardo, l'art. 104C recita come segue: «... se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione». E ancora, al 7° comma: «... se esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio formula raccomandazioni allo Stato membro al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo».

La procedura prevede, inoltre, che nel caso in cui le raccomandazioni del Consiglio non vengano accolte, possano essere rese pubbliche; successivamente, il Consiglio può intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo. A queste misure possono corrispondere sanzioni quali: la richiesta di pubbliche informazioni prima dell'emissione di obbligazioni o di altri titoli; l'invito alla Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti; la costituzione di un deposito infruttifero presso la Comunità.¹³ Il comma 10 dell'art. 104C esclude espressamente il diritto di esercitare una procedura di inadempimento (su iniziativa della Commissione o di un altro Stato membro) ex artt. 169 o 170 dinanzi alla Corte di giustizia europea, in relazione all'eventuale violazione del sancito obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi. Viene quindi a mancare il ricorso all'assai più rigido strumento sanzionatorio "tipico" previsto dal Trattato, la procedura d'infrazione sanzionata dalla Corte.

All'art. 3 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi si specifica, inoltre, che gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro gli obblighi derivanti dal Trattato in questo settore.

È evidente, anche se il problema non sembra sin qui essere stato approfondito, l'asimmetria sostanziale nel meccanismo sanzionatorio nel caso in cui non vengano rispettati i vincoli prima e dopo il passaggio alla fase III dell'Unione. Nel primo caso, la vera sanzione sta nell'esclusione dall'avvio dell'Unione monetaria. Nel secondo, i tempi e la complessa articolazione della procedura determinano la possibilità che i vincoli non siano rispettati, creando, oltre a evidenti distorsioni economiche, un problema di *free riding*, che potrebbe minare la stabilità dell'Unione. Non è, infatti, prevista – né potrebbe esserlo, pena la messa in discussione del concetto stesso di irreversibilità dell'Unione economica e monetaria – l'espulsione di uno Stato

¹³ Cfr. C. Fresa, F. Bilancia, "Unione economica e monetaria e limiti alla sovranità nazionale", dattiloscritto, Roma, settembre 1995.

membro che non rispetti i limiti prefissati. È evidente che questo implica conseguenze per quel che riguarda l'effettivo funzionamento dell'Unione, l'efficacia di una politica economica comune, i meccanismi di aggiustamento relativi all'area valutaria.

Il problema può analiticamente essere inquadrato in un gioco a ripetizione infinita che favorisce soluzioni cooperative e al tempo stesso introduce la possibilità di strategie di reazione/sanzione. La più semplice strategia ottimale sanzionatoria è quella che prescrive di adottare il comportamento cooperativo finché così si comporta l'avversario e di passare all'atteggiamento non cooperativo non appena si osservi tale comportamento nell'avversario. Data la caratteristica di irreversibilità dell'Unione e l'asimmetria informativa presente, che impedisce di conoscere immediatamente gli effetti derivanti da un comportamento non cooperativo, sembrano opportune strategie diverse da quelle oggi previste, in modo da indurre il paese potenzialmente deviante ad aderire al comportamento cooperativo.

Al di là di un rafforzamento delle procedure già previste dall'art. 104C, che potrebbe includere *sanzioni automatiche*,¹⁴ è comunque implicito in questo approccio che i vincoli ricordati sul bilancio dovrebbero essere rispettati *ex ante*. Si pone, in particolare, la questione se essi debbano assumere *durezza costituzionale* in ciascuno Stato membro.¹⁵ Considerando soprattutto il carattere di irreversibilità dell'Unione, la modifica profonda della disciplina di bilancio e la diversa definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo in ciascuno Stato sovrano, è da ritenersi che modifiche esplicite delle Costituzioni in tema di

¹⁴ La questione del rafforzamento delle procedure di convergenza economica previste dal Trattato è stata recentemente affrontata in questa chiave (ovvero *ex post*) dal Presidente della Bundesbank, H. Tietmeyer. Partendo dalla tesi secondo la quale le misure attualmente previste da Maastricht non sono sufficienti, Tietmeyer ha proposto che il rispetto dei criteri di convergenza economica stabiliti dal Trattato di Maastricht sia garantito dall'applicazione automatica di sanzioni a quei paesi che, una volta entrati nell'Unione monetaria europea, non mantengano il rigore richiesto.

Vi sarebbe cioè la necessità di un documento aggiuntivo al Trattato sul quale i partner che entrano nella UEM (e non tutti i partner dell'Unione europea), dovrebbero trovare un accordo. Il documento potrebbe prevedere la votazione a maggioranza per la restrizione automatica dei fondi UE a quei paesi che non abbiano rispettato i criteri, includendo tuttavia nella normativa anche possibili eccezioni alla regola. Il vantaggio di questo approccio starebbe nell'eliminazione della necessità di modificare il Trattato. Cfr. H. Tietmeyer, intervista rilasciata al *Frankfurter Allgemeine*, Francoforte, 18 ottobre 1995.

¹⁵ Su questa problematica cfr. C. Fresa, "Trattato sull'Unione e condotta delle politiche economiche nazionali: i vincoli al governo della finanza pubblica", dattiloscritto, Roma, settembre 1995.

bilancio rappresentino la soluzione più appropriata sotto il profilo istituzionale.

Si tratterebbe peraltro di riconoscere nel modo più trasparente per il cittadino elettore che le obbligazioni che nascono dal Trattato in tema di bilancio assumono valore superiore alla legge ordinaria: la loro efficacia non è suscettibile di venire intaccata da leggi nazionali; questo in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (pienamente recepita dalla Corte Costituzionale italiana), la quale ha sancito il dovere di diretta disapplicazione da parte dei giudici e degli stessi funzionari pubblici delle disposizioni nazionali contrastanti il diritto comunitario.

Per quanto riguarda l'Italia, atteso, quindi, il valore quasi-costituzionale riconosciuto alle norme comunitarie, desta preoccupazione che la ratifica del Trattato nel nostro ordinamento sia avvenuta con legge ordinaria, senza essere stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale. Ovvie considerazioni di trasparenza nel rapporto elettore/Parlamento in ciascuno Stato sovrano impongono viceversa un'ideale, ampia, informativa sulle profonde modifiche e sulle limitazioni, presenti e prospettiche, che subisce la condizione tradizionale attraverso la quale si esplica la potestà statale.

Sarebbe dunque opportuno creare stabili e durevoli condizioni di armonizzazione minima *ex ante* delle procedure e della determinazione dei bilanci per evitare frizioni e potenziali crisi.

L'introduzione di queste condizioni minime appare *necessaria* per dare credibilità all'impegno di irrevocabile partecipazione, da parte di paesi sovrani in materia fiscale, all'Unione monetaria.

Su questi problemi, stranamente, non si è aperto un dibattito nei diversi paesi, e segnatamente in quelli a moneta "forte", a dimostrazione della scarsa trasparenza del processo e della mancanza di riflessioni adeguate sulle implicazioni del Trattato di Maastricht per la fase di Unione economica e monetaria.

4. Conclusioni

Le considerazioni fin qui svolte sono tese a favorire la credibilità e la stabilità dell'Unione economica e monetaria. Una moneta unica esplica la sua validità all'interno di un'area così grande ed eterogenea unicamente se sarà veramente stabile: soltanto in questo caso po-

trà essere accettata come mezzo di conservazione della ricchezza e sostituita alle monete nazionali più stabili.¹⁶

L'assetto dell'Unione economica e monetaria si caratterizza in relazione alla condotta della politica monetaria, al coordinamento delle politiche economiche nazionali, evitando disavanzi eccessivi, alle politiche di coesione regionali, alla durevole convergenza delle economie. Non devono essere messi in discussione i criteri di convergenza del Trattato per la fase che precede quella di Unione monetaria, bensì occorre prevedere procedure di armonizzazione minima che rendano l'Unione stabile. La politica finanziaria, così come quella sociale e salariale, rimangono di competenza dei singoli Stati membri: appare necessario stabilire le regole da adottare per dare operatività all'Unione, preparando, al contempo, le premesse per una posizione di partenza comune e sostenibile sul piano economico.¹⁷

Evidentemente la Conferenza intergovernativa prevista per il 1996 potrà contribuire a dare risposte ai molteplici quesiti sinora irrisolti. In termini più ampi, la natura dei problemi esposti suggerisce l'opportunità di avviare una discussione in materia, sia a livello nazionale, sia a quello europeo, coinvolgendo direttamente i Parlamenti nazionali.

L'attenzione è stata portata sull'esigenza di rendere trasparente, a livello europeo, la rilevanza dei vincoli di bilancio presenti nel Trattato, per le limitazioni che subisce la sovranità nazionale e la diversa definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo che tali vincoli determinano in ciascuno Stato sovrano.

Con riferimento all'Italia, sarebbe opportuno avviare una riflessione che affronti la questione delle possibili modifiche nella nostra Costituzione in tema di bilancio. Questa riflessione non può non proiettarsi in chiave europea: occorre rendere cogenti i vincoli imposti dal Trattato ai singoli Stati in materia di bilancio, per l'avvio della terza fase dell'Unione.

Resta perplessità il fatto che il Libro Verde della Commissione europea sulle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica non solo non prenda in considerazione le complesse problematiche qui evidenziate, ma consideri i vincoli alla disciplina di bilancio, e le

¹⁶ Cfr H. Tietmeyer, Relazione su "Sistema monetario e rapporti tra banche centrali", in *Gli incontri di studio a palazzo Giustiniani*, Senato della Repubblica, Roma, 1995.

¹⁷ *Ibidem*.

norme poste a tutela degli stessi, pienamente idonei ad assicurare operatività all'Unione.

Considerando le istituzioni dell'Unione, il Libro Verde sostiene infatti che: «L'UEM poggia su due fondamenti: un forte centro di coordinamento delle politiche economiche (il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze) e un'istituzione monetaria indipendente. Il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze è responsabile della definizione degli indirizzi di massima per la politica economica e dispone di mezzi di pressione sui paesi partecipanti affinché questi rispettino i loro impegni di bilancio. È inoltre esclusa qualsiasi possibilità di salvataggio in ultima istanza».¹⁸

Al di là del problema sostanziale della coerenza dei vincoli e dell'asimmetria del meccanismo sanzionatorio, si pone comunque un problema istituzionale: vi è una chiara limitazione della sovranità dei Parlamenti negli Stati membri, che solo una legge costituzionale può recepire.

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, si potrebbe argomentare che l'art. 11 della Costituzione consente alla legislazione ordinaria di realizzare le limitazioni di sovranità che derivano da trattati internazionali. Appare peraltro evidente che l'art. 11 è stato previsto per finalità diverse.¹⁹ Comunque, esigenze di trasparenza richiedono di fare chiarezza su questi temi e di esplicitare le implicazioni del Trattato per le procedure di bilancio e per lo stesso art. 81 della Costituzione.²⁰

Occorre, infine, sottolineare come la soluzione a tali problemi si presenti necessaria in tempi rapidi e, comunque, non oltre il 1999, considerato il calendario che il Trattato impone alla costituzione dell'Unione economica e monetaria.

I tempi sono in realtà molto più stretti: in primo luogo, perché alcune delle tematiche qui evocate potrebbero trovare sistemazione nell'ambito del processo di revisione e completamento del Trattato di Maastricht (il cosiddetto Maastricht II); in secondo luogo, perché, data la sequenza di eventi previsti (il cosiddetto "scenario di riferimento") per l'introduzione della moneta unica, si ipotizzano decisioni

¹⁸ Commissione europea, 1995, op. cit., p. 14.

¹⁹ A riguardo cfr. L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanesi, 1995, op. cit.

²⁰ Questo appare dalle procedure seguite dalla Germania federale. Al riguardo cfr. F. Bilancia, "Mutuo riconoscimento ed armonizzazione minima, il mercato unico e la moneta unitaria", dattiloscritto, Roma, settembre 1995.

per l'ammissibilità in un arco di tempo compreso tra la fine del 1997 e la prima metà del 1998.²¹ Al riguardo, i Capi di Governo europei dovranno peraltro conciliare le esigenze di credibilità imposte dal pieno rispetto degli obblighi di Maastricht con quelle, altrettanto rilevanti, di avere al "nastro di partenza" un numero sufficientemente elevato di paesi. Non dovranno altresì essere trascurati, nella valutazione complessiva, i rischi che un'accelerazione troppo rapida della convergenza per il rispetto di alcuni parametri – segnatamente quello del rapporto debito/Pil – possa finire con l'ingenerare tendenze recessive.

Comunque, le esigenze di trasparenza e completezza di informazione per i cittadini (gli agenti economici) richiedono che le "regole del gioco" giuridiche ed economiche siano rese note con largo anticipo rispetto alla data di transizione e di passaggio alla moneta europea e quindi alla moneta unica, anche al fine di dare necessaria credibilità all'irreversibilità del processo.

In conclusione, tanto più concreto e realistico è il sentiero di avvicinamento all'UEM, per l'Europa e per l'Italia, tanto più cogenti e vicine nel tempo risultano le problematiche qui poste.

²¹ Sotto il profilo tecnico, si tratta al riguardo di definire l'arco di tempo coperto dallo stadio 2B – ovvero il periodo che intercorre tra la decisione in base alla quale i paesi decidono di muovere allo stadio 3 (della moneta unica), e l'introduzione stessa della moneta comune –. Al riguardo, senza sottovalutare le difficoltà dei problemi tecnici da risolvere nella fase di transizione, occorre evitare un'eccessiva lunghezza di tale periodo, che aumenterebbe i rischi di tenuta del sistema, come insegna l'esperienza passata.

APPENDICE 1

Cronologia essenziale degli adempimenti
connessi alla gestione del bilancio

- Entro il mese di febbraio il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore Statale per l'anno in corso, corredata dai risultati dell'esercizio precedente (art. 30, 1° c., L. 468/78).

- Entro la stessa data il Ministro del Bilancio invia al Parlamento una relazione contenente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso (art. 30, 1° c., L. 468/78).

- Entro il mese di marzo la Ragioneria Generale dello Stato invia alle Ragionerie Centrali le bozze di stampa (il "bozzone" per il bilancio pluriennale e le c.d. "schede capitolo" per il bilancio annuale) che riportano gli stanziamenti in corso e uno spazio in bianco per le stime relative ai nuovi esercizi.

- Entro il mese di marzo i Ministri del Bilancio e del Tesoro presentano al Parlamento la Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente.

- Entro il 15 maggio il Governo presenta al Parlamento il Documento di programmazione economico-finanziaria che viene altresì trasmesso alle Regioni (art. 1bis, L. 468/78).

- Entro il mese di maggio il Ministro del Tesoro presenta una prima relazione sui risultati conseguiti nel 1° trimestre dalla gestione di cassa del bilancio e della Tesoreria (art. 30, 2° c., L. 468/78).

- Entro il 31 maggio il Ministro del Tesoro, tramite il Ragioniere Generale dello Stato, trasmette alla Corte dei Conti il rendiconto per la parificazione (art. 23, 2° c., L. 468/78).

- Entro il 31 maggio la Commissione Interregionale esprime il proprio parere sul Documento di programmazione economico-finanziaria (art. 1bis, 2° c., L. 468/78).

- Entro il 30 giugno il Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del Bilancio, presenta al Parlamento il disegno di legge per l'assestamento del bilancio (art. 17, 1° c., L. 468/78).

- Entro il 30 giugno il Ministro del Tesoro e il Ministro del Bilancio presentano il disegno di legge di approvazione del rendiconto per il precedente anno al Parlamento (art. 21, L. 468/78).

- Entro il 31 luglio il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, che viene altresì trasmesso alle Regioni (art. 1bis, L. 468/78).

- Entro il mese di agosto il Ministro del Tesoro presenta una seconda relazione sui risultati conseguiti nel primo semestre dalla gestione di cassa del bilancio e della Tesoreria (art. 30, 2° c., L. 468/78).

- Entro il 15 settembre la Commissione Interregionale esprime il proprio parere sul disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente (armonizzazione dei documenti statali e regionali) (art. 1bis, 2° c., L. 468/78).

- Entro il 15 settembre il CIPE approva la Relazione Previsionale e Programmatica, le relazioni di settore (Ricerca Scientifica e Funzione Pubblica) e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale (art. 34, L. 468/78).

- Entro il 30 settembre i Ministri del Bilancio e del Tesoro presentano al Parlamento, previa approvazione del CIPE, la Relazione Previsionale e Programmatica (art. 1bis, L. 468/78).

- Entro il 30 settembre, il Governo presenta al Parlamento il bilancio pluriennale programmatico e contemporaneamente il disegno di legge finanziaria con i relativi provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 1bis, L. 468/78).

- Entro il mese di novembre, il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento una terza Relazione sui risultati conseguiti nei primi tre trimestri dalla gestione di cassa del bilancio e della Tesoreria (art. 30, L. 468/78).

- Entro la fine dell'anno le Camere approvano il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (art. 81c, L. 468/78). Ove manchi il tempo necessario per l'approvazione, il Parlamento può autorizzare il Governo all'esercizio provvisorio del bilancio non ancora approvato per un periodo non superiore a quattro mesi. Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista per ciascun capitolo, quanti sono i mesi dell'esercizio, ovvero nei limiti della maggiore spesa obbligatoria da effettuare, non suscettibile di impegni o pagamenti frazionati in dodicesimi (art. 16, L. 468/78).

APPENDICE 2

Articoli della Costituzione citati nel testo

- Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

- Art. 11. L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

- Art. 47. La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

- Art. 71. L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

- Art. 81. Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.